

新加坡的银行监管与启示

唐艳芳

(厦门大学 财政系, 福建 厦门 361005)

摘要: 新加坡政府把金融业作为发展经济的重要支柱, 在金融自由化的过程中, 新加坡金融管理局形成了一套良好的银行监管制度。他山之石, 可以攻玉, 研究新加坡的银行监管经验无疑可为我国目前的银行监管提供一些借鉴和参考。

关键词: 新加坡; 银行监管; 风险监管; 监管理念

中图分类号: F830.91

文献标识码: B

文章编号: 1008-7796(2004)06-0034-02

新加坡金融管理局(以下简称 MAS)在致力于把新加坡发展成为国际金融中心的过程中, 形成了一套全新的银行监管制度。他山之石, 可以攻玉, 研究新加坡的银行监管经验无疑可为我国目前的银行监管提供一些借鉴。

一、新加坡监管体制概述

(一) 新加坡的银行体系

截至 2003 年 7 月末, 新加坡商业银行共有 116 家, 分为三种类型: 第一类是全面银行, 业务全, 限制少, 可以向新加坡国内外客户提供各类存贷款、贸易融资、外汇交易等业务。全国共有 27 家, 其中本地银行 5 家。第二类是批发银行, 不能设立分支机构, 不能吸收储蓄存款, 吸收定期存款每笔的最低额度为 25 万元新币。全国共有 39 家。第三类是离岸银行, 只能从事外汇交易, 不准开立新币存款账户, 与本地企业和个人交易不能低于 1 亿元新币。全国共有 50 家。

(二) MAS 的监管框架和监管理念

管制、监督和市场原则三大支柱构成了 MAS 的监管框架。管制包含许可证发放和审慎的管制规则; 监督包含四方面的内容, 即非现场监督、现场检查、审计以及与海外监管部门的协调合作; 市场原则包含信息披露和公司治理两个方面。

MAS 的监管理念表现在以下几个方面: 一是保持高监管标准。如《银行法》对银行业的资本充足率要求为 10%, 大大高出《巴塞尔协议》8% 的要求。二是专注风险性监管。MAS 将工作重点从管制转向监督, 认为风险监管相对于合规监管更为重要。如颁布法规放松流动性管制, 允许银行实行自我申报的流动性管理政策, 为推行巴塞尔新资本协议下银行内部评级进行了有益的尝试。三是更多地依靠市场。MAS 注重银行公司治理及信息披露, 督促银行建立完善的内部控制制度, 通过信息披露, 提高银行经营的透明度, 加强市场的约束力。四是提高管制的透明度。MAS 建立网站实现政务公开, 这包括管制规章制度的公开和监管信息的对外披露。五是铸造良好的团队精神。MAS 注重人才选拔与培养, 注重员工个性的发挥, 其灵活高效的人才引进、培养和使用机制, 使

MAS 的内部充满了团结奋进的气氛。

(三) MAS 审慎监管的组织结构

MAS 审慎监管的组织部门有银行监管部、综合部、审慎政策部、特殊风险监管部、法律事务部。银行监管部负责银行、商业银行和金融公司的发照和监管; 综合部负责保险业、证券业、期货业和有关金融资产管理活动; 审慎政策部负责资本的测算和审慎政策的制定; 特殊风险监管部负责提供金融风险和技术风险的专家意见; 法律事务部负责提供相应的法律支持。其中后三个部门是为前两个监管部门提供支持服务的。

二、新加坡银行监管的特点

(一) 建立了较为完善的监管信息处理系统, 实现了“非现场监管——现场检查——风险评级——非现场跟踪监管”的良性循环

在监管循环中, MAS 将非现场监管置于主导地位, 采取全方位搜集信息、全面风险评级、全程跟踪完成非现场监管工作。监管者不仅定期向银行收集报表, 向监管当局的现场检查人员、银行的内外部审计者、国际资信评级机构和境外监管部门取得对银行的评价, 而且从各类媒体和金融市场上获取与被监管者相关的资讯。MAS 的非现场监管人员与商业银行高级管理层时刻保持联络, 对其经营和管理情况进行广泛的征询和讨论, 通过各种渠道取得银行的真实信息, 并将这些信息输入信息处理系统, 实现了监管信息资源共享, 提高了监管的效率。

(二) 实施专注风险的现场检查

MAS 根据非现场监管信息, 确定对银行的现场检查力度和频率, 通常对银行业不进行统一的检查, 而是根据每一家银行对本地金融业的影响程度及非现场评级所揭示的风险状况, 决定所有银行的现场检查频率。

MAS 根据银行风险大小、在金融业中的地位以及对金融业的影响程度对银行实行分类监管, 一般划为三类: 将所有本地银行和大型外资银行分支机构定为第一类, 实施重点监管; 将业务规模小的外资金融机构定为第三类不予重点监

收稿日期: 2004-09-28

作者简介: 唐艳芳(1968-), 女, 福建福州人, 经济师, 金融学硕士, 厦门大学财政系在读博士研究生, 现就职于中国银监会厦门监管局股份制银行监管处。

管;其余银行划入第二类。银行的地位越重要,风险越突出,则检查的内容越广,频度越密。

MAS一般专注于针对某一类特定风险(如信用风险)的现场检查,但在必要时亦采用全面检查,时间跨度基本上为3个多月。

(三) 突出风险监控

MAS建立了相当完善的风险分析系统,它们借鉴美联储的CAMELS评级法,结合新加坡银行业的实际,对本地银行和外资银行分别建立了CAMELOTS评级系统(C为资本充足性,A为资产质量及信贷风险,M为经营管理,E为盈利能力,L为流动性风险,O为操作风险及其他风险,T为信息技术风险,S为对市场风险的敏感性)和PLATOS评级系统(P为母国银行的支持,L为流动性,A为资产质量,T为信息技术,O为操作风险,S为市场风险敏感度。)。MAS在对监管信息处理系统中获取的信息进行加工、处理后,根据银行业的经营特点和自身监管能力,运用CAMELOTS和PLATOS评级系统对银行现实和潜在风险进行全面评估,经过对每一项指标评估并加权综合后,确定最终的风险级别。一般对重点银行每季(对非重点银行每半年)评级一次。银行监管署根据风险评级结果,对被监管银行采取不同的监管措施,督促其降低风险。

(四) 注重市场原则

MAS注重银行公司治理,主要遵循五方面的原则:一是管理层的有效性原则。主要评估董事会和管理层的领导能力、职责分工及相互独立性。二是内部职能部门相互制衡的原则。董事会向股东负责,管理层向董事会负责。董事会下设执行委员会、提名委员会、审计委员会和薪酬管理委员会。管理层下设多个职能部门,各部门相对独立。三是信息披露原则。董事任命、待遇等都相对透明。四是风险控制原则。特别强调内、外部审计在风险控制中的作用。五是沟通原则。注重公司与雇员之间的信息沟通,鼓励大股东参加管理。

MAS强调信息披露,充分发挥市场对银行董事会及管理层有效性的评价作用,侧重于三方面的内容:一是公司治理。包括公司经营政策、公司董事及管理层的收益政策、董事的资格及其参与管理的情况、高层管理人员的履历和工作职责、公司的相关交易情况。二是银行业的经营情况。包括银行的资产分布、资金来源结构、信贷信息、准备金的提取、表外风险暴露、收益、税前利润等情况。三是银行风险管理。侧重披露信贷风险、市场风险、流动性风险等方面的信息。

(五) 充分发挥银行公会的作用

新加坡银行公会(以下简称ABS)有六大职能:一是制定最佳实践,促进银行业务操作标准化,为会员银行提供共同的舞台。二是组织协调行业性项目,如银行同业支付系统、电子支票系统、消费信贷局、消费者手册。三是制定并实施银行公会章程。四是协调银行与银行、银行与客户之间的投诉和矛盾。五是代表银行业对影响银行业的立法及政策提出行业性意见,协调与政府各部门之间的关系。六是组织研讨会、介绍会等社交活动,促进会员之间及新加坡银行业与全球金融业之间的交流。

(六) 制定了一套由授权、调控和评价三个环节组成的风险评价办法

通过授权,制定各项业务活动的风险临界范围,运用数理模型对风险临界范围和现实风险进行检验对比,调控风险大小,以此评价一定风险程度下银行的盈利能力。三个环节

随着银行的经营而不断循环往复。

此外,MAS注重持续监管;注重与其他国家金融监管当局的合作,对外资金融机构实行联合监管;注重保护本国金融业。

三、对我国银行监管的启示

(一) 更新监管理念,建立适合我国国情的监管制度

银行监管要以风险为基础,将现场检查和非现场监管统一在一个风险监控框架内进行;要认识到监管是一门艺术,要有所为有所不为;监管是一个自上而下的过程,不是一个孤立的事件,要改变运动式的监管。但理念在实际监管工作中要得到贯彻并收到成效,必须依赖于一整套制度安排的支持。如在实际监管工作中如何进行持续监管,而不是“运动式”的监管,如何统一监管标准,避免各地自行其是的监管创新等。当前银监会当务之急是尽快建立起一套能真正实现有效银行监管的制度。

(二) 开发建立一套实用有效的银行监管信息分析系统

该系统能够涵盖“非现场监管——现场检查——风险评级——非现场跟踪监管”的各个过程,能够汇集被监管银行的全方位信息,包括该机构的主要经营活动和管理层结构、非现场监测的指标情况、银行报表、以前现场检查的结论及评级结果、存在的主要风险、内外部审计情况、国际资信评级机构和境外监管部门对银行的评价、各类媒体和金融市场上与被监管者相关的资讯等。借助该系统银行监管者能够高效实施对被监管银行的监测分析和风险预警,实施风险监控。

(三) 制定适合我国国情的风险分析系统和监管指标体系

借鉴国外在银行监管方面所积累的经验的的同时,还要注意结合我国的实际情况,如MAS对本地银行和外资银行分别建立了CAMELOTS评级系统和PLATOS评级系统;MAS考虑到亚太地区银行业风险较高,规定银行资本充足率不能低于10%的标准等。

(四) 将公司治理结构纳入银行监管内容

可向商业银行发布治理结构问题的具体指南、商业银行董事手册以及对商业银行的高级管理人员制定任职要求等。通过银监会的外部监管来督促商业银行治理结构的改善。

(五) 保护民族金融业,培育发展金融市场,提升我国银行业在国际金融服务中的竞争能力

“努力提升我们国家银行业在国际金融服务中的竞争能力”是银监会主席刘明康对良好监管者提出的六条标准之一。根据我国加入世界贸易组织协议的规定,我国的资金市场对外资银行逐步放开,2006年外资银行在我国将取得国民待遇。面对外资银行的冲击,我国应制定出金融业发展战略,在WTO规则许可的条件下,保护民族金融业。

(六) 建立一支高素质的稳定的银行监管者队伍

高素质稳定的银行监管者队伍是有效监管的重要保障。MAS经常组织内部培训,大力支持员工参加在职或全日制的学位教育,每年选派一批优秀人才到国外进修。其员工多是青年人,但却具有丰富的专业知识,对其职责范围内的前沿理论和实务耳熟能详,MAS内部团结奋进的团队精神使金融监管成效更为显著。同时,MAS还注重提高员工的工资福利待遇,致力于把高素质的监管人才留住,因此,无论在干部的培养、薪酬安排等诸方面都给予密切关注。

(责任编辑:李 慧)